

Др **Ана Никовић**, виши научни сарадник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, Србија
anan@iaus.ac.rs

Др **Божидар Манић**, научни сарадник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, Србија
bozam@iaus.ac.rs

ПРОСТОРНА ДИМЕНЗИЈА ЗАШТИТЕ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У СРБИЈИ: ПРИЛОГ УНАПРЕЂЕЊУ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ И ПРАВНОГ ОКВИРА

Апстракт

Скорија искуства у изради планских докумената указују на то да у регулаторном оквиру заштите културног наслеђа у Србији недостају елементи којима се афирмише просторна димензија наслеђа. То се манифестује кроз: неадекватан третман околине заштићених непокретних културних добара (НКД), недовољно учешће просторних културно-историјских целина у укупном броју регистрованих НКД, непрепознавање важних категорија културног наслеђа у складу са савременим конзерваторским приступима. Поред научне и стручне јавности, проблем препознају и надлежне институције заштите НКД, које указују на негативне ефекте њиховог маргинализованог положаја у процесу одлучивања о простору. Неки заводи примењују унапређену методологију и укључују у своје базе података не само регистрована НКД, већ и низ просторних целина кроз инструмент претходне заштите. Такође, у неким планским документима примењује се инструмент урбанистичке заштите којим се обухватају вредни објекти и целине који се рекогносцирају на терену. Уместо оваквих приступа, који су утемељени на појединачним праксама заштите и ставовима обрађивача планова, потребно је унапредити и применити ујединачен приступ на читавој територији Србије, у чијој основи би били интердисциплинарна сарадња, интегративна заштита простора и успостављање равнотеже између планског развоја и заштите културног наслеђа.

Кључне речи: просторна димензија, културно наслеђе, заштита, планирање, Србија

Ana Niković, PhD, Senior Research Fellow

Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, Belgrade, Serbia
anan@iaus.ac.rs

Božidar Manić, PhD, Research Fellow

Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, Belgrade, Serbia
bozam@iaus.ac.rs

SPATIAL DIMENSION OF THE CULTURAL HERITAGE PROTECTION IN SERBIA: A CONTRIBUTION TO THE IMPROVEMENT OF THE INSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE FRAMEWORK

Abstract

Recent experiences in developing the planning documents indicate that the regulatory framework for the protection of cultural heritage in Serbia lacks elements that affirm the spatial dimension of heritage. This is manifested through: inadequate treatment of the surroundings of protected immovable cultural property (ICP), the insufficient share of spatial cultural and historical units in the total number of registered ICP, non-recognition of important categories of cultural heritage in accordance with contemporary conservation approaches. The institutions in charge of the protection of the ICP recognize these problems and also indicate the negative effects of their marginalized position in the process of space creation and management. Some of the institutions apply improved methodologies and include in their data collections not only registered cultural properties but also a wider range of spatial entities through the instrument of prior protection. Also, in some planning documents, the instrument of urban protection is applied, which includes valuable objects and units that are identified in situ. Instead of such approaches based on individual attitudes, it is necessary to improve and apply a uniform approach on the entire territory of Serbia based on interdisciplinary cooperation, protection of space and establishing a balance between planning, development and protection of cultural heritage.

Keywords: spatial dimension, cultural heritage, protection, planning, Serbia

Увод

Систем заштите културног наслеђа у Србији повезује различите концепте, инструменте и институције. У новијим документима који се односе на заштиту културног наслеђа уводе се нове категорије, као што су културни предео и нови концепти, историјски урбани пејзаж, а који представљају подстицаје да се пажљивије приступа планирању простора који садржи културна добра и да се идентификују културне вредности. Уочава се континуално померање од приступа заштите појединачних споменика ка ширем приступу који је окренут контексту, што подразумева посматрање, елаборирање, идентификовање и управљање културним вредностима територије. Поред нових категорија културног наслеђа које је потребно регистровати, неопходно је заштитити просторни контекст већ регистрованих културних добара, њихову околину и визуелни интегритет. Посебно је у градским и сеоским насељима управљање наслеђем кључно питање.

Рад је утемељен на тематској студији израђеној за потребе *Просторног плана Републике Србије 2021–2035.* (ППРС)¹, условима Републичког завода за заштиту споменика културе, који су издати за потребе израде ове студије и ППРС-а², као и на релевантној литератури из области законодавства градитељске баштине. Кроз анализу и синтезу кључних тема из ових извора, указује се на елементе у регулаторном оквиру којима се афирмише просторна димензија културног наслеђа. Показаће се да су у Србији ти елементи препознати у научној и стручној јавности, као и у регулативи — пре свега оној која има извор у међународном законодавству, али недостају у кључним законским актима. Сходно томе, испитују се могућности спровођења ефикасне заштите, очувања и унапређења стања културне баштине.

Просторна димензија културног наслеђа и правни оквир

Питање просторне димензије културног наслеђа у овом раду односи се пре свега на област заштите градитељског наслеђа, која се као концепт у међународним документима и повељама стално надограђује — почев од појединачних споменика до све ширих, сложенијих и типолошки диференцираних просторних целина.

Најпре се у *Конвенцији о заштити светске и културне баштине*, из 1972. године,³ уводе концепти којима се јача свест о просторној димензији културног наслеђа и на тај начин надограђују приступи који су у фокусу имали искључиво историјске споменике⁴: под културном баштином се осим споменика подразумевају и *групна здања*, дефинисана као „групе изолованих или повезаних грађевина, које по својој архитектури, јединству и уклопљености у пејзаж представљају изузетну универзалну вредност са историјске, уметничке или научне тачке гледишта“.

У *Конвенцији о заштити европског архитектонског блага*, из 1985. године,⁵ предмет заштите су *групе грађевина* као „компактне групе градских, односно сеоских грађевина које се истичу због свог историјског, археолошког, уметничког, социјалног стручног значаја, а које су довољно јединствене да чине топографски одређене целине“ и *локалитети* као „заједничка дела човека и природе, односно подручја која су делимично изграђена

и довољно препознатљива и хомогена да се могу топографски дефинисати, а која су од изузетног историјског, археолошког, уметничког, научног, социјалног, стручног значаја”.

Европска конвенција о културном пределу, из 2000. године,⁶ дефинише *предео* као „одређено подручје како га људи виде и доживе, а чији је карактер резултат деловања и интеракције природних и/или људских фактора”. Конвенција се примењује на природна, градска и сеоска подручја.

Повеља о историјском урбаном пејзажу, из 2011,⁷ преузима дефиниције просторних ентитета из претходних докумената:

из *Препорука 1976*.⁸ дефиницију историјског подручја/града као: „групе зграда, структура и отворених простора укључујући археолошке и палеонтолошке локалитете; урбана насеља у урбаном и руралном окружењу, чија је кохезија и вредност препозната у археолошком, архитектонском, преисторијском, историјском, естетском или социокултурном смислу. Међу овим подручјима, могуће је посебно разликовати: „праисторијска места, историјске градове, старе урбане четврти, села и засеоке”;

из *Вашингтонске повеље*⁹ ИКОМОС-а дефиницију историјског урбаног подручја које „укључује градове, историјске центре или четврти заједно с природним и изграђеним окружењем”;

из *Извештаја ЕУ— Одрживи развој урбаних историјских подручја кроз активну интеграцију унутар градова*, из 2004,¹⁰ — три категорије: споменичко наслеђе изузетне културне вредности; неизузетни елементи наслеђа; нови урбани елементи — нпр. урбанистички склопови, улице, јавни отворени простори, инфраструктура итд.

Историјски урбани пејзаж се дефинише као „урбано подручје које представља резултат историјског наслојавања културних и природних вредности које осим ‘историјског центра’ или ‘целине’ укључује шири контекст и географске особености”. Документ под називом *Светска листа културног наслеђа: попуњавање празнина — акциони план за будућност*, који је донео ИКОМОС, предлаже унапређење категорија наслеђа (Табела 1).¹¹

1.	Archeological heritage	Археолошко наслеђе
2.	Rock-art sites	Пећинска уметност
3.	Fossil hominid sites	Локалитети с фосилним остацима
4.	Historic buildings and Ensembles	Историјске зграде и целине
5.	Urban and Rural Settlements / historic Towns and Villages	Урбана и рурална насеља / историјски градови и села
6.	Religious properties	Религијски објекти
7.	Agricultural, Industrial and Technological Properties	Пољопривредни, индустријски и технолошки објекти и целине
8.	Military Properties	Војни објекти и целине
9.	Cultural landscapes, Parks and Gardens	Културни предели, паркови и баште
10.	Cultural Routes	Културне руте
11.	Burial Monuments and Sites	Гробља и надгробни споменици
12.	Symbolic properties and memorials	Споменици и знаменита места

Табела 1. Међународне препоруке за категоризацију непокретних културних добара

Просторна димензија културног наслеђа у националним документима

Република Србија је ратификовала више међународних конвенција у области заштите културног наслеђа, које постављају нове изазове пред актере укључене у заштиту, уређење и коришћење непокретних културних добара. У Србији су ратификоване следеће међународне повеле из области заштите културног наслеђа: *Конвенција о заштити светске културне и природне баштине*, Париз, 1972. (*Службени лист СФРЈ*— Међународни уговори, бр. 56/74); *Конвенција о заштити европског архитектонског блага*, Гранада, 1985. (*Службени лист СФРЈ*, бр. 4/91); *Европска конвенција о заштити археолошког наслеђа*, Ла Валета, 1992. [2007] (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 42/09), *Оквирна конвенција Савета Европе о важности културног наслеђа за друштво*, Фаро, 2005. (*Службени гласник Републике Србије*— Међународни уговори, бр. 1/10); *Европска конвенција о културном пределу*, Фиренца, 2000. (*Службени гласник Републике Србије*—Међународни уговори, бр. 4/11).

Као што је приказано у претходној анализи међународних докумената, присутни су елементи који афирмишу просторну димензију културног наслеђа. Међутим, ти елементи нису уграђени у законодавни оквир. На пример, закон у Србији¹² препознаје само четири категорије непокретних културних добара (споменици културе, просторне културно-историјске целине, археолошка налазишта и знаменита места). Још нису препознате категорије пољопривредних, индустријских, техничких и технолошких објеката и целина; војних објеката и целина; културних предела; културних рута; модерно наслеђе, у складу с категоризацијом из Табеле 1.

Међутим, та неусклађеност с међународним смерницама и искуствима из праксе није одлика само актуелног тренутка већ сеже дубље у прошлост. Анализа законодавства јужнословенских земаља указује на важне особености у систему заштите и уређивања архитектонске баштине,¹³ пре свега на чињеницу да се на овим просторима сменило више генерација закона, што је као једини резултат дало увећавање нормативне материје, док је изостало њено надограђивање искуствима и препорукама из струке. Поређење с европским државама указује на то да у њима закони о заштити архитектонске баштине имају континуитет и да их карактерише знатно мањи број чланова у односу на овдашњу праксу, али то није препрека за ефикасну заштиту културног наслеђа. Кључна питања унапређења законодавне материје — предмет заштите, власништво културних добара и обезбеђење средстава за очување баштине — у европском законодавству се константно усаглашавају са ставовима струке и препорукама међународних организација, што доприноси dobrim резултатима у пракси, док то у Србији није случај. У европским законима су још 60-их година 20. века обухваћене градске и сеоске целине, док су закони јужнословенских земаља уместо појма *баштине*, задржали појам *споменик културе*. У погледу предмета заштите, посебна деградација закона настаје одвајањем природне од културне баштине. Поред ових недостатака, Крстић уочава да постоје и позитивни елементи закона који се уводе у периоду 1959–1971, као нпр. начело

по којем су споменици културе заштићени без обзира да ли су регистровани. Тај елемент се додатно унапређује у следећој генерацији закона 1971–1990, када се у Србији уводи претходна заштита добара, а у Словенији и Хрватској заштита добара урбанистичким планом.

Тиме долазимо до другог стуба система заштите, очувања и уређења културних добара, а то је законодавство урбанизма и грађевинарства, које би требало да буде комплементарно с првим. Они се укључују у заштиту културног наслеђа кроз инструменте дозвола за изградњу и урбанистичких планова који обезбеђују концепцију заштите просторних целина. Као крупан корак у заштити и уређењу архитектонске баштине у јужнословенским земљама, наводи се увођење просторних планова република и покрајина (1974–1982), који су садржали и планове градитељске баштине.

Важно је напоменути да је током читавог периода развоја законодавног оквира струка била упозната са сазнањима и искуствима са међународне сцене, али без довољно надлежности да би могла да их операционализује и у домаћој пракси. На пример, документ под називом *Заједничке основе заштите и уређења природне и градитељске баштине* 1979. године¹⁴ донело је посебно формирано стручно тело које се залагало за поновно увођење заједничког приступа у заштити природног и градитељског наслеђа, научни поступак у валоризацији добара и њиховој категоризацији. Документ се заснивао на начелима: проширивање предмета заштите од појединачних споменика културе ка архитектонској баштини; промене приступа пасивне, уско конзервативне, у активну заштиту културних добара; законска заштита не само регистрованих већ и евидентираних добара; законско уређење стручне сарадње и финансирања служби заштите; комплементарност закона из области конзервације и урбанизма; *чување* уместо *заштита* споменика. Међутим, та начела нису имала значајног ефекта на законодавство.

Последице недовољно афирмисане просторне димензије у области заштите културног наслеђа у Србији

Актуелни тренутак у којем се елаборира *Просторни план Републике Србије 2021–2035.* не указује на то да се ситуација у законодавству и његовом односу према струци знатно променила. На то указују резултати тематске студије која је израђена за потребе просторног плана, као и Услови Републичког завода за заштиту споменика културе (РЗЗЗСК). Обрађивачима просторног плана је од посебног значаја указивање на проблеме и ограничења у приступу заштити НКД, на која РЗЗЗСК и територијалне службе заштите наилазе. Испоставило се да су сличне проблеме у приступу планирању и заштити препознали и конзерватори и планери. Чињенично, ови проблеми се тичу пре свега институционалног и правног оквира у којем се одвија заштита НКД, а који још увек не подржава интегративни, холистички приступ и није усклађен с међународном регулативом из ове области (табела 2).

ПРЕДНОСТИ	<ul style="list-style-type: none"> • Развијен систем заштите културних добара; • Тренд сталног повећавања броја заштићених културних добара у Централном регистру НКД; • Ратификовано више међународних повеља из области заштите културног наслеђа; • Развијена свест научне и стручне јавности о значају културе и заштите културног наслеђа; • Просторни планови подручја посебне намене и урбанистички планови за подручја која садрже културна добра.
НЕДОСТАЦИ	<ul style="list-style-type: none"> • Неусклађеност институционалног и правног оквира заштите културног наслеђа са међународним препорукама, конвенцијама и ратификованим повељама; • Дуготрајни процеси проглашења културних добара, посебно оних која се налазе под претходном заштитом; • Недовољна сарадња струка укључених у послове заштите, планирања и управљања културним наслеђем — недостају практични водичи и методологије; • Неадекватан третман непокретних културних добара у планским документима — недостатак контекстуалне анализе и валоризације грађевинског фонда и просторне провере појединачних локација; • Типологија урбане и физичке структуре и карактеризација предела нису довољно препознати кроз планске документе и законе.

Табела 2. Предности и недостаци актуелног система заштите, очувања и уређења културних добара

Садржај тематске студије и елабората РЗЗЗСК преиспитан је у овом раду у односу на следеће теме: 1. проширење предмета заштите и унапређење методологије планирања; 2. комплементарност закона из области заштите градитељског наслеђа и области урбанизма, планирања и изградње и 3. статус и надлежности стручних служби и струке у односу на законодавни оквир.

Проширење предмета заштите и унапређење методологије планирања

До априла 2020. године, у Централни регистар РЗЗЗСК уписана су 2.592 непокретна културна добра, од тога 2.233 споменика културе, 86 просторних културно-историјских целина (ПКИЦ), 194 археолошка налазишта и 79 знаменитих места. Услови РЗЗЗСК потврђују проблематику недовољног препознавања *просторног карактера* појединих непокретних културних добара, како оних који нису укључени у систем заштите тако и оних регистрованих. На пример, истиче се да нека НКД, као што су на пример тврђаве, манастири, археолошки локалитети, имају *просторни карактер*, а ипак се воде као споменици културе. То је повезано и с претходно наведеним подацима о домаћем законодавству које је уместо појма *баштине* концепт заштите градило на појму *предмета, споменика културе* итд. те да се категорија просторне културно-историјске целине уводи тек Законом о заштити културних добара из 1977. (*Службени гласник СРС*, бр. 28/77). Сходно томе РЗЗЗСК указује на потребу ревалоризације регистрованих културних добара, као и укључивања нових категорија у складу с међународним повељама.¹⁵

Истиче се да је поступак утврђивања ПКИЦ сложена процедура која подразумева дуготрајан и студиозан тимски рад, што је можда један од разлога споријег проглашења ове категорије НКД. Са друге стране, истиче се значај ПКИЦ за очување интегралних вредности појединих подручја — где се једним поступком — „давањем правног статуса једној урбаној или руралној целини читава насеља или њихови делови доводе под надлежност и бригу завода дајући им могућност стручног, превентивног и оперативног ангажовања, одређивања одговарајућих режима заштите, услова одржавања и коришћења“.

Имајући у виду значај ПКИЦ с једне стране, и трајање процедуре њиховог утврђивања са друге, потребно је размишљати и о другим модалитетима заштите те врсте културног наслеђа, попут урбанистичке. Таква заштита могућа је и потребна, како у фази пре утврђивања ПКИЦ за НКД тако и након тога, како би се у пуној мери остварио интегративни приступ планирању и уређењу простора и заштити културног наслеђа. То је посебно важно када на истом простору постоје и значајне природне вредности.

Као пример таквог приступа, може да послужи *Просторни план подручја посебне намене Предела изузетних одлика 'Овчарско-кабларска клисура'* (Службени гласник РС, бр. 46/2019), који је израдио Институт за архитектуру и урбанизам Србије, у сарадњи са фирмом *GeoGIS Consultants* и ЈУГИНУС¹⁶-ом. Тим документом утврђен је плански основ за заштиту, уређење и одрживо коришћење Предела изузетних одлика (ПИО) *Овчарско-кабларска клисура*, јединствене културно-историјске целине са девет манастира, на деловима територија града Чачка и општина Лучани и Пожега, која још није проглашена за ПКИЦ. У току израде планског документа, Републички завод за заштиту споменика културе Београд био је у завршној фази припреме предлога одлуке о проглашењу овчарско-кабларских манастира за ПКИЦ, са којим су планска решења у потпуности усклађена, омогућајући урбанистичку заштиту одмах по доношењу Уредбе о утврђивању Просторног плана. Овај плански документ омогућаје у пракси заштиту не само већ проглашених споменика културе (манастири Никоље, Благовештење, Света Тројица и Сретење), већ и осталог културно-историјског наслеђа у склопу будуће ПКИЦ, које до сада није заштићено на основу Закона о културним добрима.

Просторним планом одређује се простор за проглашење будуће просторне културно-историјске целине *Овчарско-кабларски манастири* као непокретног културног добра у складу са Законом о културним добрима и Актом о условима заштите културних добара, које је за потребе израде просторног плана издао Републички завод за заштиту споменика културе, и у којем су прелиминарно дефинисани концепт граница и режима заштите будуће просторне културно-историјске целине *Овчарско-кабларски манастири*, у туристичкој понуди афирмисане под називом *Мала српска Света Гора*.

Подручје целине *Овчарско-кабларски манастири* се просторно поклапа са заштићеним подручјем ПИО *Овчарско-кабларска клисура* и у њему се успостављају мере заштите у оквиру три режима, који су просторно идентификовани као:

- режим I степена заштите (строга заштита) — порте манастира Благовештење, Никоље, Свете Тројице и Сретење, који су раније утврђени као споменици културе од великог значаја;
- режим II степена заштите (амбијентална заштита) — порте и околине манастира Преображење, Јовање и Успење, Вазнесење и Ваведење, као и околине манастира Благовештење и Цркве Илиње, манастира Никоље, Свете Тројице и Сретење;
- режим III степена заштите (општа заштита) — на осталом делу целине *Овчарско-кабларски манастири* (односно ПИО *Овчарско-кабларска клисура*).

Комплементарност закона из области
заштите градитељског наслеђа и области
урбанизма, планирања и изградње

Закон о планирању и изградњи¹⁷ обавезује институције за заштиту споменика културе да учествују у планерским процесима тако што издају документе о мерама заштите у планираним подручјима која садрже културне и историјске вредности, а које морају даље бити интегрисане у графички и текстуални део планских докумената. Заштитна зона непокретног културног добра углавном се поклапа са границом коју утврђује надлежна служба заштите, иако она често не обухвата и друге просторе од значаја за доживљај и презентацију добра. Постоји проблем када та граница није графички одређена на карти, већ само дефинисана списком катастарских парцела из одлуке о проглашењу НКД. Ти спискови често нису ажурирани (односе се на катастарско стање из времена проглашења), и у њима нису прецизирани делови парцела на које се односе (када су посреди велике парцеле, попут парцела путева, пруга, потока и сл., а које свакако нису у целости у обухвату заштићене околине).

Према Условима РЗЗЗСК, велики проблем представљају ограничени извори финансирања и рокови за издавање услова служби заштите који онемогућавају израду детаљних студија. Посебно се истиче проблем сарадње служби заштите и планирања која није подржана адекватним законским елементима. Улога служби заштите је маргинализована; рок за достављање услова је само 15 дана, што није довољно за израду одговарајуће студије којом се ажурира стање на терену и у складу с тим дају детаљни и прецизни услови; чак и тако штури и уопштени услови се не поштују, већ се само формално уграђују у план, а у пракси не спроводе управо због недостатка законских елемената који то регулишу; категорија претходне заштите је, између осталог и због тога, занемарена.

Према Закону о културним добрима (1994), претходна заштита подразумева статус у трајању од две године, који се након тога губи уколико се номиновани објект званично не прогласи културним добром и не уврсти у ЦРНКД. Под притиском инвеститора, који се каналише преко појединих јединица локалне самоуправе, службе заштите у услови-ма често више не наводе добра под претходном заштитом којима је тај статус истекао,

иако би то била драгоцена информација за урбанисте и планере и могла да послужи као основ за утврђивање мера урбанистичке заштите. Последично, судбина културног наслеђа зависи од третмана у планским документима, односно од примењене методологије у анализи постојећег стања и валоризације изграђеног фонда.

У актуелној пракси се до сада, с мањим одступањима, није поклањало довољно пажње овим фазама планирања, с обзиром на то да нису правно обавезујуће. Начелно се може оценити да је заштита културног наслеђа боље интегрисана у планске процесе у већим урбаним насељима. Тако, на пример, у планским документима Београда јавља се термин урбанистичке заштите који обухвата и архитектуру и урбанизам модернизма. Међутим, тај приступ није заступљен на нивоу Србије, већ је последица унапређења конзерваторског приступа у појединим институцијама или става обрађивача планских докумената. Недостају стратешки документи на националном нивоу којима би се обухватила и друга урбана насеља.

Статус и надлежности стручних служби
и струке у односу на законодавни оквир

У условима које је за потребе израде овог ППРС издао Републички завод за заштиту споменика културе указује се да је врло ретко статус непокретног добра законски основ за доношење одлуке о изради планова (као у случају Старог Раса са Сопоћанима). Анализом планске документације уочава се да су најчешћи развојни конфликти неконтролисана градња у околини заштићених добара и урбано ширење које нарушава сагледавање и интегритет културног добра (Стари Рас са Сопоћанима), простори резервисани за велике инфраструктурне објекте у границама плана (акумулација Препране у Просторном плану подручја посебне намене манастира Студенице), рударство (Виминацијум) итд. Уочава се недостатак планова управљања за та културна добра који би дали смернице за планске документе. Поред тога, у Условима РЗЗСК подвлачи се значај типолошке класификације и карактеризације културних предела коју би требало спровести за територију Србије и која би представљала важну информациону основу у утврђивању и ревалоризацији НКД и изради просторних планова.

Ка просторној димензији – проширивање предмета заштите

Основни елементи који недостају у постојећем регулаторном оквиру заштите културног наслеђа су: 1. нове категорије културних добара у складу с међународном регулативом и елементи методологије којим се уводи анализа контекста; 2. ефикасни инструменти претходне заштите у оквиру закона о непокретним културним добрима и инструмент урбанистичке заштите у оквиру закона о планирању и изградњи; 3. укључивање стручних служби заштите у свим фазама процеса планирања; координациона тела која омогућавају повратни утицај из стручне праксе на законе и комисије за праћење имплементације планских решења и фактичког стања у простору.

ПРОСТОРНО-ПРОГРАМСКЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Доношење просторних планова за поједине врсте непокретних културних добара; • Активније учешће служби заштите у изради и доношењу просторних и урбанистичких планова; • Израда студија приликом издавања услова којима се сагледава стање на терену.
ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ОРГАНИЗАЦИОНЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Развој приручника за пројектовање и планирање у заштићеним подручјима који укључује и инструмент процене утицаја на наслеђе; • Увођење процедуралних корака за контролу квалитета планских решења на основу успостављених критеријума које би доносиле формиране комисије; • Координација активности на заштити, планирању и одрживом коришћењу културног наслеђа; • Развој организационих јединица за праћење стања у простору у погледу угрожености заштићених културних добара и ефикасне евиденције добара за претходну заштиту.
НОРМАТИВНО-ПРАВНЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Усклађивање националне регулативе из области заштите, планирања и управљања културним наслеђем с међународним препорукама, конвенцијама и ратификованим повељама; • Проширивање предмета заштите: увођење категорија у складу с оперативним смерницама културног предела и историјског урбаног пејзажа у Закон о културним добрима; • Увођење обавезе прилагођавања правила грађења контексту, у функцији урбанистичке заштите, унапређења слике града, квалитета живота, приватности и безбедности; • Прописивање израде обавезујућих студија фактичког стања у циљу препознавања квалитета изграђене средине, како у случају простора који већ садржи регистрована културна добра, тако и простора које садржи посебне вредности које је потребно заштитити; • Увођење просторних провера планских решења које би биле корисне за сагледавање ограничења и могућности конкретне локације, нарочито за историјска језгра и амбијенталне целине у градовима; • Увођење квалитативних критеријума за контролу планских решења; • Увођење критеријума за валоризовање изграђене средине; • Доношење аката који омогућавају међусобно усклађивање закона и прописа из различитих области (култура, грађевинарство, саобраћај, животна средина, трговина, туризам, привреда итд.) у циљу спровођења интегративног приступа планирању и заштити културног наслеђа.

Табела 3. Мере и инструменти за спровођење планских решења

Стављајући у фокус претходно изнете елементе и потребу унапређења регулаторног оквира заштите, коришћења и уређења непокретних културних добара, у нацрту ППРС предлажу се просторно-програмске, институционално-организационе и нормативно-правне мере те инструменти имплементације, од којих ће бити наведене најрелевантније за аспект проширења предмета заштите (табела 3).

У *Просторном плану РС* који се доноси за период 2021–2035. године дају се концепција и предлог планских решења просторног развоја за област заштите, уређења и коришћења НКД. Неки од основних елемената ове концепције су:

Планска заштита утврђених непокретних културних добара одвија се у складу с условима надлежних служби за заштиту споменика културе уз додатно дефинисање и преиспитивање граница заштите у плановима. Поред инструмента инвентарисања непокретних културних добара, укључује се валоризација контекста кроз додатна истраживања на терену у циљу обухватања простора који је релевантан за доживљај и презентацију добра. Штити се материјална аутентичност објекта, сходно условима службе заштите, као и изглед, визуре и просторна конфигурација читавог подручја, целина и зона које припадају

заштићеним. Планска заштита непокретних културних добара под претходном заштитом подразумева једнак плански третман као и утврђених непокретних културних добара.

Рекогносцирање вредних просторних елемената и целина које је потребно плански заштитити подразумева додатна истраживања на терену, истраживање историјског развоја подручја, као и природних и друштвених условљености које су довеле до затечених облика физичке структуре. Неопходно је укључивање локалних заједница и удружења становника у идентификовање просторних вредности, посебно оних које су значајне за очување идентитета и осећаја припадности; и иницирање додатне сарадње са службама заштите у циљу размене података и подстицања разматрања препознатих просторних вредности као потенцијалних непокретних културних добара.

У просторном, урбанистичком и секторском планирању примењује се класификација непокретних културних добара у складу с поделом на споменике културе, археолошка налазишта, просторне културно-историјске целине и знаменита места. Поред законски дефинисаних врста и категорија НКД, идентификују се и разврставају просторне вредности према међународно препорученој категоризацији, а нарочито категорије као што су урбана и рурална насеља / историјски градови и села, пољопривредни, индустријски и технолошки објекти и целине, војни објекти и целине, модерно наслеђе, културни предели, паркови и баште и културне руте.

Закључак

Регулаторни оквир заштите непокретних културних добара — градитељске баштине у Србији — обиман је и развија се од средине прошлог века, мењајући се кроз више генерација закона. Претпоставка његовог доброг функционисања је усклађеност с међународним препорукама, искуствима из стручне праксе и комплементарност са законима из области урбанистичког и просторног планирања и изградње. У међународној регулативи, као и домаћој научној и стручној јавности, основна питања заштите и очувања културне баштине одавно су елаборирана и примењују се у пракси. То се пре свега односи на питање предмета заштите и његовог проширења, које укључује просторну, материјалну и нематеријалну димензију. Градитељско наслеђе је културно-историјски чинилац и просторни феномен који своју трајност и значај за заједницу дугује управо везаности за контекст и окружење, природно или створено. Урбанистички и просторни планови представљају значајан елемент заштите градитељске баштине који доприноси афирмисању њене просторне димензије и унапређењу регулаторног оквира. Међутим, резултати у пракси указују да је третман непокретних културних добара и даље неадекватан и заснован на концептима из превазиђеног закона, али су његове одредбе и даље обавезујуће а самим тим и одлучујуће за стање у простору.

Неке од последица недовољно афирмисане просторне димензије градитељског наслеђа у регулаторном оквиру заштите културних добара у Србији су: недовољно учешће просторних културно-историјских целина у укупном броју регистрованих НКД; непрепознавање важних категорија културног наслеђа у складу са савременим конзерваторским приступима и неадекватан третман околине заштићених непокретних културних добара.

За отклањање проблема потребно је редефинисање предмета заштите у одговарајућим законским документима, усклађивање законодавне материје из области заштите културних добара с једне, и просторног планирања, урбанизма и изградње са друге стране, као и унапређење сарадње стручних служби из ових области, те веће учешће струке у доношењу и спровођењу закона.

Израда новог просторног плана Републике Србије отвара перспективу за унапређење статуса непокретних културних добара кроз афирмисање њихове просторне димензије. Поред планских решења, предлаже се низ мера и инструмената спровођења. Док је реализација већине институционално-организационих и нормативно-правних мера и инструмената део дуготрајног и сложеног процеса и самим тим отежана, и поред бројних иницијатива потеклих из струке, потребно је подстицати активно коришћење свих мера и инструмената којима се унапређује приступ заштити непокретних културних добара и методологије планирања. Иако оне нису обавезујуће све док не постану део законског оквира, могу постати део праксе и допринети позитивним резултатима у простору.

Напомене

- 1 *Просторни план Републике Србије 2021–2035. године*, у фази нацрта.
- 2 *Услови чувања, одржавања и коришћења културних добара и мере заштите за потребе израде Просторног плана Републике Србије*, Републички завод за заштиту споменика културе, бр. 6-44/2020, Београд, 1. 7. 2020.
- 3 *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, UNESCO, Paris, 1972.
- 4 *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites*, ICOMOS, Venice, 1964.
- 5 *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, COE, Granada, 1985.
- 6 *Convenzione Europea sul Paesaggio*, COE, Firenca, 2000.
- 7 *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, UNESCO, Vienna, 2011.
- 8 *Recommendation 880 (1979) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the Conservation of the European Architectural Heritage*, COE, Strasbourg, 1976.
- 9 *Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas*, ICOMOS, Washington, 1987.
- 10 *Sustainable Development of Urban Historical Areas Through an Active Integration within Towns*, European Commission, Brussels, 2004.
- 11 *The World Heritage List: Filling the Gaps-an Action Plan for the Future*, ICOMOS, Paris, 2004.
- 12 Закон о културним добрима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 71/94).
- 13 Крстић, Б. *Законодавство архитектонске баштине*, Републички завод за заштиту споменика културе, Београд, 2006.
- 14 *Исто*.
- 15 Нацрт закона о непокретним културним добрима, који треба да унесе новине у постојећи правни оквир, у процесу је израде; *Закон о непокретним културним добрима*, у фази нацрта, Министарство културе и информисања.
- 16 Југословенски институт за урбанизам и становање.
- 17 Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон и 9/2020.